Commune de STAINS
6 avenue Paul Vaillant Couturier 93240 STAINS, prise en la personne de son maire en exercice, Monsieur Azzedine TAIBI

Représentées par Me. Arié ALIMI, avocat au Barreau de PARIS

Commune de SAINT-DENIS
Mairie de Saint-Denis BP 269 93205 Saint-Denis cedex, prise en la personne de son maire en exercice, Monsieur Laurent RUSSIER

Commune de l'ÎLE-SAINT-DENIS
1 rue Méchin 93450 L'Île-Saint-Denis, prise en la personne de son maire en exercice, Monsieur Mohamed GNABALY

Commune d'AUBERVILLIERS
2 Rue de la Commune de Paris 93300 Aubervilliers, prise en la personne de son maire en exercice, Madame Mériem DERKAOUI

Commune de BONDY
Esplanade Claude-Fuzier 93143 BONDY CEDEX, prise en la personne de son maire en exercice, Madame Sylvine THOMASSIN

Monsieur le Premier Ministre
57, rue de Varenne 75700 PARIS SP 07

Madame la Garde des Sceaux
13 Place Vendôme 75001 Paris

Monsieur le Ministre de l'Education nationale et de la Jeunesse
110 Rue de Grenelle 75007 Paris

Monsieur le Ministre de l'Intérieur
Place Beauvau 75008 Paris

Madame la Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales
Hôtel de Castries 72 rue de Varenne 75007 Paris

Monsieur le Ministre de l'Économie et des Finances
139 rue de Bercy 75572 Paris Cedex 12

Paris, le 7 septembre 2019

Objet : Demande préalable d'indemnisation

Monsieur le Premier Ministre, Madame, Monsieur les Ministres,

La Commune de STAINS, la Commune de SAINT-DENIS, la Commune de l'ÎLE-SAINT-DENIS, la Commune d'AUBERVILLIERS et la Commune de BONDY ont l'honneur de former entre vos mains une demande préalable d'indemnisation, jointe au présent courrier, tendant à voir indemniser la carence fautive de l'Etat dans son obligation de concours financier envers les collectivités territoriales, concours financier qui doit tendre vers l'égalité entre les collectivités territoriales ainsi que dans les dépenses illégales imposées au communes et adopter toutes les mesures utiles pour mettre un terme à une telle carence.

Je vous remercie de l'attention que vous accorderez à la présente et vous prie de croire, Monsieur le Premier Ministre, Madame, Monsieur les Ministres à l'assurance de mes sentiments dévoués et les meilleurs.

Arié ALIMI

La Seine-Saint-Denis, cinquième département de France par son nombre d'habitants, est pointée de manière récurrente pour les particularités démographiques et économiques de son territoire (I.A). Régulièrement, la presse se fait l'écho des dysfonctionnements de l'action de l'Etat dans l'exercice de ses missions régaliennes, notamment des difficultés rencontrées par les enseignants afin de dispenser des cours dans des conditions convenables, par les forces de l'ordre pour lutter contre la délinquance ou encore par le personnel judiciaire lorsqu'il s'agit de maintenir une bonne administration de ce service indispensable dans un Etat de droit. Mais surtout, un rapport parlementaire déposé le 31 mai 2018 fait une description détaillée de ces difficultés (I.B).

Ces dysfonctionnements s'inscrivent dans un contexte législatif particulier qui instaure un système de concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales inadapté aux réalités des défis que représente un tel territoire. La répartition des ressources nationales relève des systèmes de péréquation permettant de distribuer annuellement, par une loi de finance, les fonds nécessaires à chaque collectivité territoriale pour compenser les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales tout en ayant pour objectif un principe d'égalité entre les collectivités territoriales (II.A).

Cette méthode de calcul inadaptée engendre des conséquences graves pour les Communes qui dépendent, dans une large mesure, de ces financements. Il sera démontré que l'Etat n'a pas mis en place des outils suffisamment adaptés au territoire de la Seine-Saint-Denis pour répondre à son obligation de concours financier envers les collectivités territoriales, concours financier qui doit tendre vers l'égalité entre les collectivités territoriales (II.B).

En outre, l'Etat fait preuve d'un réel désengagement dans l'exercice de ses compétences régaliennes. Ce désengagement, souvent manifesté par des effectifs insuffisants d'agents pour assurer un service public adapté au territoire de la Seine-Saint-Denis, oblige les communes à engager des dépenses, normalement à la charge de l'Etat, notamment en recrutant du personnel pour compenser les dysfonctionnements. Il s'agit là d'un transfert, de facto, de dépenses qui ne sont prévues par aucun texte législatif et

constituent, par conséquent, des dépenses illégales imposées aux collectivités territoriales (III).

Ces carences fautives et dépenses illégales imposées aux collectivités territoriales présentent un lien direct avec l'aggravation de la situation des communes de Seine-Saint-Denis qui peinent à maintenir des services effectifs pour leurs habitants (IV.A).

Ainsi, les communes demanderesses sollicitent l'indemnisation de leurs préjudices. Elles demandent également à l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre un calcul des dotations qui permettrait d'atteindre le principe d'égalité entre les collectivités territoriales, prenant en compte, de manière concrète, les particularités du territoire de la Seine-Saint-Denis ; mais également des mesures concrètes pour palier au désengagement de l'Etat dans ses missions régaliennes (IV.B).

I/ LES FAITS

A. Le territoire de la Seine-Saint-Denis : un territoire marqué par les inégalités

Créé par la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, le département de la Seine-Saint-Denis est relativement jeune. Proche de Paris, il est aujourd'hui le 5ème département de France par son nombre d'habitants et le 3ème par sa densité de population.

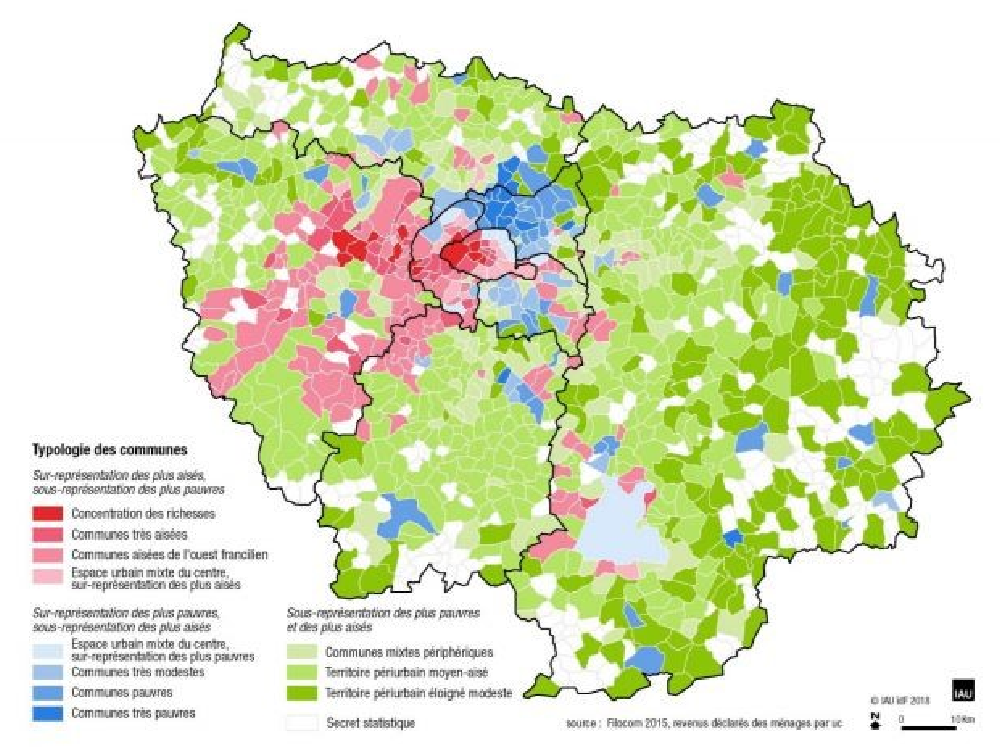
Toutefois, ce territoire fait face à de nombreux défis tant sa population cumule des difficultés économiques. En effet, la population de la Seine-Saint-Denis dispose du plus faible niveau de vie de la France métropolitaine : « *le revenu disponible par unité de consommation s'établit à 16 726 euros (France : 20 369 euros ; Île-de-France : 22 522 euros)* ».[1]

Le constat est sans appel : une étude menée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme démontre la spécificité des communes de la Seine-Saint-Denis en comparaison avec le reste de l'Île-de-France en prenant comme élément le revenu des ménages. Les communes dites « très pauvres » sont essentiellement concentrée en Seine-Saint-Denis[2] :

1 Rapport d'information n°1014, 31 mai 2018, p.9.

2 Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, *Gentrification et paupérisation au cœur de l'Île-de-France, Evolutions 2001-2005*, Mai 2019, p.18.

Carte 1 - La géographie sociale des Franciliens selon le profil de revenus des ménages en 2015



Cette étude explique par ailleurs que « *la Seine-Saint-Denis concentre les ménages les plus pauvres, avec une très forte sous-représentation des ménages aisés. Seuls 14% de ces ménages relèvent des trois déciles les plus aisés, deux fois moins qu'en Île-de-France, et près de la moitié (47,4%) relèvent des trois déciles les plus pauvres.* »[3]

La situation est d'autant plus grave qu'elle ne s'améliore pas, bien au contraire : « *la part des ménages les plus modestes (déciles 1 à 3) s'accroit fortement en Seine-Saint-Denis.* »

Les inégalités sur ce territoire sont telles que, malgré les nombreuses réformes, des insuffisances de l'action de l'Etat dans ses missions régaliennes sont constatables.

B. Les marqueurs du dysfonctionnement des services publics dans le département de Seine-Saint-Denis

Le 31 mai 2018, Monsieur François Cornut-Gentille (député de la 2ème circonscription de la Haute-Marne – Les Républicains) et Monsieur Rodrigue Kokouendo (député de la 7ème circonscription de Seine-et-Marne – La

3 Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, *Gentrification et paupérisation au cœur de l'Île-de-France, Evolutions 2001-2005*, Mai 2019, p.161.

république en Marche) déposaient un rapport devant l'Assemblée nationale à l'issue d'une mission d'évaluation de l'action de l'Etat en Seine-Saint-Denis confiée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale.

Ce rapport relève de manière chiffrée les dysfonctionnements de trois services régaliens sur le territoire de la Seine-Saint-Denis : l'éducation, la sécurité et la justice. Pour parvenir à ces constatations, plus de 40 personnalités ont été entendues, et une comparaison avec d'autres départements de France a été effectuée.

Le premier constat est alarmant : « la population de la Seine-Saint-Denis cumule les difficultés économiques, familiales et culturelles. […] La population de Seine-Saint-Denis dispose du plus faible niveau de vie de la France métropolitaine. […] La Seine-Saint-Denis affiche le taux de criminalité pour 1 000 habitants le plus important de France métropolitaine. »[4]

1. Dans le domaine de l'éducation

Le rapport parlementaire a analysé différents aspects en matière d'éducation afin de démontrer la situation défavorisée dans laquelle se trouve le département de Seine-Saint-Denis.

D'une part, la proportion d'élève venant du public ayant au moins un an de retard dans leur scolarité en Seine-Saint-Denis est considérablement plus élevée dans ce département que sur la moyenne nationale :

(En %)

	Élèves entrant en 6ème		Élèves entrant en 3ème	
	2007	2017	2007	2017
France métropolitaine et DOM	15,9	7,9	26,3	12,8
Académie de Créteil	16,2	8,7	27,9	15,2
Seine-Saint-Denis	**20,7**	**10,9**	**33,2**	**18,5**

Source : ministère de l'éducation nationale.

La Seine-Saint-Denis, qui fait partie de l'académie de Créteil, rencontre donc un taux de redoublement plus élevé que le taux moyen de l'académie ou même que le taux moyen sur la France métropolitaine et DOM.

D'autre part, l'absence d'enseignants devant les élèves est un marqueur de la situation grave dans laquelle se trouve la Seine-Saint-Denis.

En effet, toujours selon le rapport parlementaire, en 2015-2016, « *le taux d'efficacité de la suppléance devant élèves (c'est-à-dire la couverture du*

4 Rapport d'information n°1014, 31 mai 2018, pp. 8-9.

« besoin de suppléance » induit par les remplacements d'enseignants qui n'ont pas vocation à durer toute l'année scolaire, congé maladie ordinaire ou congé maternité par exemple), est particulièrement bas ». Le groupe de travail constate que ce taux n'atteint que 51,26% en Seine-Saint-Denis, contre 75,23% pour la Seine-et-Marne ou 78,41% pour toute la France.

Le département de Seine-Saint-Denis, et a fortiori les communes qui font partie de ce département, se trouvent donc dans une situation particulièrement grave en termes d'éducation.

2. Dans le domaine de la sécurité

Le territoire de la Seine-Saint-Denis présente une spécificité en termes de délinquance. En effet, dans le département, le pourcentage de cas de vols ou de dégradations de biens pour 1 000 habitants est de 49,5% contre 37,8% pour l'Île-de-France. Le nombre de cas de violences aux personnes pour 1 000 habitants est de 19,6 % en Seine-Saint-Denis contre 10,8% en Île-de-France.[5]

Pourtant, on dénombre seulement 25,6 policiers pour 10 000 habitants en Seine-Saint-Denis alors que ce nombre monte à 29 policiers pour 10 000 habitants au niveau du territoire national.[6]

Si en 2015, « *la mobilisation des forces de police contre les menaces terroristes a entraîné une baisse des faits constatées de 12,5% et des PMC [personnes mises en cause] de 27,5%* », « *depuis, les courbes des faits constatés et des PMC sont reparties à la hausse* ». L'évolution des faits commis pour trafic et revente de stupéfiants en Seine-Saint-Denis entre 2007 et 2017 est d'ailleurs frappante puisque les chiffres ont triplé en l'espace de dix ans.

5 « Atlas des inégalités territoriales à la Courneuve, démonstration d'une discrimination d'Etat », La Courneuve, Avril 2019, p. 68. https://lacourneuve.fr/sites/default/files/2019-04/Atlas%20des%20inegalites_EXE_WEB_0.pdf
6 Idem, p.70.



Le rapport affirme également que la population de la Seine-Saint-Denis ressent plus particulièrement un sentiment d'insécurité : « *l'enquête de victimation de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France montre que, parmi les Franciliens interrogés, les habitants de Seine-Saint-Denis sont les plus enclins à éprouver un sentiment d'insécurité (61,7% des interrogés dans ce département, contre 55,3% dans la région)* ».

Enfin, il sera relevé que « *en matière de sécurité, des communes de Seine-Saint-Denis, comme Bondy ou Stains, avaient moins d'un policier pour 400 habitants, avec un taux de délinquance (nombre de faits constatés pour 1 000 habitants) supérieur à 100‰, alors qu'au contraire, avec une délinquance de 70 à 80‰, des villes comme Etampes (Essone) ou Gennevilliers (Hauts de Seine) bénéficiaient de plus d'un policier pour 400 habitants. La ville de Saint-Denis compte 1 policier pour 464 habitants alors que le 18ème arrondissement de Paris, moins criminogène, bénéficie d'1 policier pour 315 habitants !* »

3. Dans le domaine de la justice

Les dysfonctionnements touchent également la justice et notamment en termes de délais.

Le rapport parlementaire fait état de délais bien plus conséquents, notamment sur deux aspects : le délai d'audiencement et les délais de traitement des dossiers devant les tribunaux d'instance.

« au tribunal d'instance d'Aubervilliers, le délai d'audiencement est de douze mois, contre deux mois à Paris. Ceux de Bobigny et de Saint-Denis ont des

délais d'audiencement un peu plus courts (respectivement 9 et 8 mois), mais encore très supérieurs à la moyenne nationale des tribunaux d'instance (5,7 mois).

A Aubervilliers, la durée moyenne de traitement des affaires dans le tribunal d'instance est de 8,6 mois contre 4,4 mois par exemple au tribunal d'instance du 18ème arrondissement de Paris [avant la réforme], et de 4,6 mois dans le 15ème arrondissement [avant la réforme]. »

Cette différence dans les délais de traitement trouve son origine dans un effectif de magistrats ou greffier inférieur dans les tribunaux situés en Seine-Saint-Denis par rapport à d'autres juridictions équivalentes en nombre d'affaires à traiter.

COMPARAISON DES TRIBUNAUX D'INSTANCE D'AUBERVILLIERS ET DE PARIS (18ÈME ET 15ÈME ARRONDISSEMENTS)

Tribunal d'instance	Population couverte, en nombre d'habitants (données INSEE 2014)	Effectifs théoriques de magistrats, selon la circulaire de localisation (21 avril 2017)	Effectifs théoriques d'agents du greffe, selon le logiciel OUTILGREF (21 avril 2017)	Effectifs réels d'agents du greffe (au 1er novembre 2017)	Durée moyenne de traitement des affaires, en nombre de mois (2016)	Délai moyen d'audience-ment sur le fond, en nombre de mois (2016)
TI Aubervilliers	229 043	2	11	5 (dont 1 arrêt maladie)	8,6	12
TI Paris 18e arr.	199 135	4	12	7,5	4,4	2
TI Paris 15e arr.	235 366	4	11	7,8	4,6	2

Source : Données INSEE et auditions des rapporteurs.

Ainsi, par un aperçu de trois secteurs, qui ne se veut pas exhaustif, les communes du département de Seine-Saint-Denis, se trouvent dans une situation défavorisée par rapport aux autres communes équivalentes dans d'autres zones géographiques du territoire français.

Pour autant, l'Etat n'a pas mis en place les outils permettant de corriger les inégalités subies par les communes de la Seine-Saint-Denis.

II/ La carence fautive de l'Etat en matière de calcul des dotations

L'Etat, aussi bien en raison de transferts de compétences aux collectivités territoriales, que pour assurer une égalité entre les collectivités territoriales, a mis en place des concours financiers. Il s'agit là d'obligations pour l'Etat. Mais surtout, l'action de l'Etat en matière de concours financiers envers les

collectivités territoriales est marquée par un objectif d'égalité entre les collectivités territoriales (A). Cependant, les outils mis en place par l'Etat pour calculer le montant des dotations ne sont pas suffisants pour prendre en compte les spécificités du territoire de la Seine-Saint-Denis, révélant ainsi une carence fautive de l'Etat à remplir ses obligations (B).

A. Les obligations pensant sur l'Etat en matière de concours financier aux communes

1. Une obligation de concours financier

Créé par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, l'article 72-2 de la Constitution prévoit que

> « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.*
> *Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.*
> *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.*
> *Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.*
> ***La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.*** »

Outre les compensations pour transferts de compétences, un dispositif de péréquation a été mis en place afin de réduire les écarts de richesse entre collectivités qui se décline en un dispositif de « péréquation verticale » et un dispositif de « péréquation horizontale ».

Là où le dispositif de péréquation horizontale consiste en des transferts financiers des collectivités les plus riches vers les collectivités les moins riches, ne faisant pas intervenir financièrement l'Etat, le dispositif de péréquation verticale, visé dans la présente demande, consiste en un versement par l'Etat de dotations au profit des collectivités territoriales dont le niveau de ressources apparait insuffisant au regard de ses besoins.

L'alinéa 3 de l'article 72-2 précise que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». Ainsi, il semblerait, de prime abord, que les dotations de l'Etat ne peuvent pas constituer une part déterminante des ressources de la commune. Toutefois, cet alinéa n'est pas appliqué de manière individuelle pour chaque collectivité. En effet, « le calcul de la part déterminante est donc fait globalement par catégorie ».[7]

Ce concours financier prend la forme d'une dotation globale de fonctionnement.

La dotation globale de fonctionnement a été instituée par la loi du 3 janvier 1979.

Elle est aujourd'hui évoquée à l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales dans les termes suivants :

> « *Une dotation globale de fonctionnement est instituée en faveur des communes et de certains de leurs groupements. Elle se compose d'une dotation forfaitaire et d'une dotation d'aménagement.* »

Il s'agit d'un prélèvement sur recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales. Le montant des concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales s'élève à 40,35 Md€ dans le cadre de la loi de finance 2018. Le Projet de loi de finances 2019 prévoit quant à lui un concours financier à hauteur de 40,47 Md€.[8]

Le concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales est principalement reversé sous la forme d'une dotation globale de

7 https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-constitution-et-les-finances-locales
8 https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/jaunes-2019/Jaune2019_collectivites.pdf , p.35.

fonctionnement (DGF) (66,6%), le Fonds de compensation pour la TVA (14%) et les dotations issues de la réforme de la fiscalité directe locale (9,3%).[9]

Depuis 2018, la dotation globale de fonctionnement est répartie entre les départements (32%) et les communes (68%).[10]

A titre d'exemple, la DGF représente 33% du budget de la commune de STAINS (20% pour les dotations de péréquation, 13% pour la dotation forfaitaire). Elle représente 19% du budget de l'Ile-Saint-Denis (12,7% pour la péréquation), 23,3% du budget de BONDY (dont 15% sur la péréquation), 17% du budget d'AUBERVILLIERS (dont 11,30% pour la péréquation) et 10,5% du budget de SAINT-DENIS (dont 6,8% pour la péréquation).

Le budget des communes à l'initiative de cette demande est fortement imprégné par la dotation globale de fonctionnement sous la forme d'une dotation forfaitaire à laquelle s'ajoutent des dotations de péréquation qui ont pris de l'importance depuis 2014.

La dotation forfaitaire représente donc une partie essentielle du budget de fonctionnement des communes.

Il existe donc une obligation de l'Etat de contribuer aux finances des communes.

2. Une obligation d'égalité entre les collectivités territoriales

Initialement développé pour instaurer une égalité entre les personnes physiques, le principe d'égalité entre les collectivités territoriales n'a pas eu de fondement légal avant la réforme constitutionnelle imposée par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (1).

Toutefois, le juge constitutionnel s'est approprié cette notion, hors de tout fondement textuel, bien plus tôt dans une décision DC n°86-209 du 3 juillet 1986 pour conférer une valeur constitutionnelle au principe d'égalité entre les collectivités territoriales[11] :

« En ce qui concerne l'article 7 :

9 https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/jaunes-2019/Jaune2019_collectivites.pdf , p.36.
10 https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/jaunes-2019/Jaune2019_collectivites.pdf , p.40.
11 Gorge Anne-Sophie. I. Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales. In: Droit et gestion des collectivités territoriales. Tome 31, 2011. L'enjeu de la dépense locale. pp. 691-700.

12. Considérant que cet article est ainsi rédigé : "La caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales apportera en 1986, à titre exceptionnel, une contribution de deux milliards de francs au financement des dépenses de l'État." ;

13. Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent que la mesure prévue par cet article serait inconstitutionnelle car elle entraînerait une rupture d'égalité entre collectivités territoriales selon que celles-ci ont contracté des emprunts auprès de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales ou auprès d'un autre organisme ;

14. Considérant que cette argumentation ne saurait être accueillie ; qu'en effet, l'article 7 de la loi se borne à obliger un établissement public de l'État à verser, au budget de l'État, sur ses fonds propres une contribution financière ; que cette mesure qui, par elle-même, n'opère aucune discrimination entre les collectivités territoriales n'est pas contraire au principe d'égalité ; »

Conférer une telle valeur constitutionnelle au principe d’égalité entre les collectivités territoriales n’est pas sans conséquences. Ce mécanisme engendre une garantie d’ordre social « *dans la mesure où le principe d’égalité est source d’obligations à l’égard de ses propres débiteurs : l’Etat, les collectivités territoriales, elles-mêmes et, de manière accessoire, les personnes privées. Ensuite et surtout, la garantie est juridictionnelle, le juge constitutionnel soumettant le législateur au respect du principe d’égalité entre les collectivités territoriales et l’obligeant, nonobstant la notion même de catégorie, à s’intégrer dans une « chaîne de droit »* ».[12]

Le principe d’égalité entre les collectivités territoriales est finalement défini comme « *un droit fondamental de la collectivité territoriale, d’origine jurisprudentielle, opposable aux pouvoirs publics susceptible d’être mis en œuvre par un juge* ».

La consécration de ce principe aboutira par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (1) qui crée l’article 72-2 de la constitution, et notamment par l’alinéa 5 qui dispose que

« *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.* »

12 Gorge Anne-Sophie. *I. Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*. In: Droit et gestion des collectivités territoriales. Tome 31, 2011. L'enjeu de la dépense locale. pp. 691-700

Le Conseil d’Etat s’est déjà saisi, à plusieurs reprises, de ce principe en matière de mécanismes de péréquation financière :

> « *6. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : " La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales " ; que, si cette disposition a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière* » (Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 21/09/2012, 360602).

En outre, l’Etat est soumis, de manière plus générale, à une obligation d’égalité. Cette obligation découle directement d’un principe général du droit affirmé de longue date par le Conseil d’Etat :

> « Cons. d’autre part, que la disposition législative précitée autorise le gouvernement à déroger tant à des dispositions de lois expresses qu’ à des principes généraux du droit ayant valeur législative ; que, dès lors, les moyens tirés des prétendues atteintes qui seraient portées par le décret attaqué au principe de l’égalité devant la loi et les charges publiques ainsi qu’aux principes résultant de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen et du Préambule de la Constitution, en l’absence de réserves formulées à l’égard desdits principes par la loi du 16 mars 1956, ne sauraient en tout état de cause, être retenus » (CE, Assemblée, 7 février 1958, *Syndicat des propriétaires de forêts de chênes-lièges d’Algérie et autres*, requête n° 39269).

Afin d’assurer une égalité entre les collectivités territoriales, un système de dotations d’aménagement a été prévu : dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation et dotation d’intercommunalité.

Parmi ces dotations, seule la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale sera retenue dans le cadre de la présente demande.

L’article L. 2334-13 du CGCT prévoit que

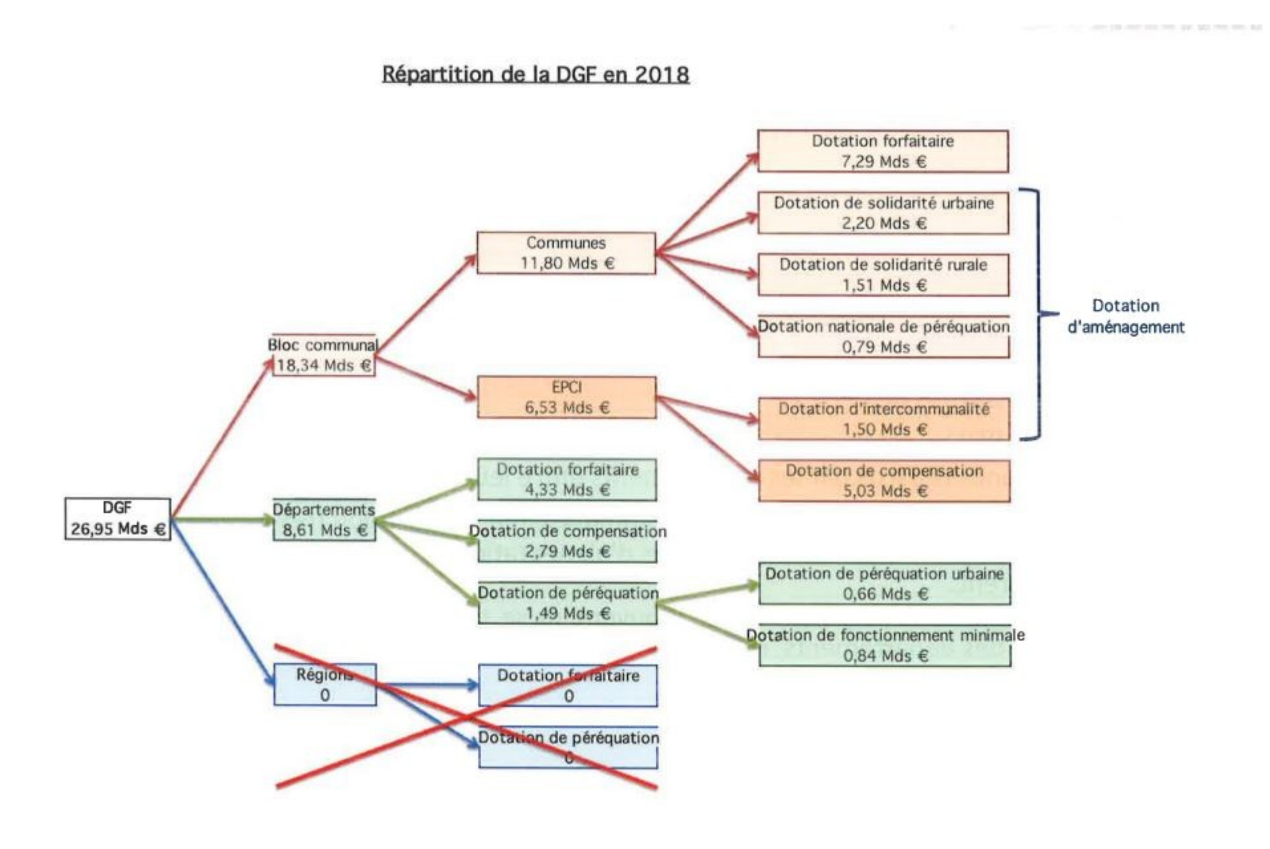
> « *Il est institué une dotation d'aménagement qui regroupe une dotation au bénéfice des groupements de communes, une dotation nationale de péréquation, une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et une dotation de solidarité rurale. […]*

A compter de 2004, la variation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est répartie par le comité des finances locales entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et la dotation de solidarité rurale, ainsi qu'entre les différentes parts ou fractions de ces dotations, quand elles existent. […]

Le comité des finances locales peut majorer le montant des dotations mentionnées au présent article, en compensant les majorations correspondantes dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-1. »

Plus précisément, l'article L. 2334-15 du CGCT dispose que

« *La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées.* »



Ainsi, l'action de l'Etat en matière de péréquation doit tendre non seulement vers une égalité entre les collectivités territoriales, mais elle doit également contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources.

Il s'agit d'une obligation à la charge de l'Etat.

L'Etat est donc soumis à une double obligation : celle de concourir financièrement aux collectivités territoriales, et celle de favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales tout en assurant l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines. Afin de remplir ses obligations, l'Etat a donc l'obligation de calculer les dotations de répondre à cette double obligation. Telle n'est toutefois pas le cas.

B. <u>Carence de l'Etat à mettre en place des outils adaptés pour favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales</u>

1. <u>Les critères actuels insuffisants pour le calcul des concours financiers</u>

a- Les critères retenus pour le calcul des dotations

Outre quelques critères jouant un rôle plus ou moins accessoire (nombre d'élèves, longueur des voiries, nombre de logements sociaux…), les principaux critères utilisés sont démographiques et fiscaux : en tout premier lieu, la population, le potentiel fiscal ou financier et l'effort fiscal.

<u>La dotation forfaitaire</u>

L'article L. 2334-7 du CGCT prévoit que

> *« I. – A compter de 2005, la dotation forfaitaire comprend :*
>
> *1° Une dotation de base destinée à tenir compte des charges liées à l'importance de sa population.*
>
> *A compter de 2011, cette dotation de base est égale pour chaque commune au produit de sa population par un montant de 64,46 euros par habitant à 128,93 euros par habitant en fonction croissante de la population de la commune, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.*

2° Une dotation proportionnelle à la superficie, égale à 3,22 euros par hectare à compter de 2011 et à 5,37 euros par hectare dans les communes situées en zone de montagne. A compter de 2005, le montant de cette dotation perçu par les communes de Guyane ne peut excéder le triple du montant qu'elles perçoivent au titre de la dotation de base ;

3° Les montants correspondant aux montants antérieurement perçus au titre du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) et du 2° bis du II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003). En 2005, ces montants sont indexés pour les communes qui en bénéficient selon un taux de 1 %. En 2011, ces montants sont identiques à ceux perçus au titre de 2010, après minoration, le cas échéant, en application du 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et majoration, le cas échéant, en application du II du 6 du même article.

A compter de 2012, ces mêmes montants peuvent être diminués selon un pourcentage identique pour l'ensemble des communes, dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-1.

Lorsqu'une commune cesse, à compter de 2005, d'appartenir à un groupement de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, la commune perçoit au titre du présent 3° une part des montants perçus par le groupement au titre de la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 du présent code. Cette part est calculée en fonction du montant des bases de taxe professionnelle des communes qui adhèrent ou quittent ce groupement ayant servi au calcul de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée. Cette part est minorée, le cas échéant, en fonction de la part du prélèvement subi par le groupement en application du premier alinéa du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) qui a été calculée à partir des bases de taxe professionnelle de France Télécom de cette commune. Cette part est minorée, le cas échéant, en fonction de la part du prélèvement subi par le groupement en application du 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, qui a été calculée à partir du produit de la taxe sur les surfaces commerciales de cette commune ;

4° Une garantie. Cette garantie est versée en 2005, le cas échéant, lorsque le montant prévu au a ci-dessous est supérieur aux montants mentionnés au b. Elle est égale en 2005 à la différence entre :

a. Le montant de dotation forfaitaire perçue en 2004 et indexée selon un taux de 1 % hors montants des compensations mentionnées au 3° ;

b. Et la somme de la dotation de base et de la dotation proportionnelle à la superficie calculées en application des 1° et 2°.

A compter de 2012, les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes bénéficient d'une attribution au titre de la garantie égale à celle perçue l'année précédente. Pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes, ce montant est diminué, dans les conditions prévues à l'article L. 2334-7-1, en proportion de leur population et de l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté pour l'ensemble des communes. Cette minoration ne peut être supérieure à 6 % de la garantie perçue l'année précédente. Le potentiel fiscal pris en compte pour l'application du présent alinéa est celui calculé l'année précédente en application de l'article L. 2334-4. La population prise en compte pour la détermination du potentiel fiscal par habitant est corrigée par un coefficient logarithmique dont la valeur varie de 1 à 2 en fonction croissante de la population de la commune tel que défini pour l'application du 1° du présent I ; »

Les articles R. 2334-3 et R. 2334-3-1 du même code viennent préciser que

« *Le montant de la minoration ou de la majoration mentionné au premier alinéa du III de l'article L. 2334-7 est égal pour chaque commune au produit de la différence entre sa population constatée au titre de l'année de répartition et celle constatée au titre de l'année précédant la répartition par un montant de 64,46 € et par un coefficient a, dont la valeur varie en fonction de la population dans les conditions suivantes :*

1° Si la population est inférieure ou égale à 500 habitants, a = 1 ;

2° Si la population est supérieure à 500 habitants et inférieure à 200 000 habitants, a = 1 + 0,38431089 x log (population/500) ;

3° Si la population est égale ou supérieure à 200 000 habitants, a = 2.

La population prise en compte est déterminée en application de l'article L. 2334-2.

Ces dispositions sont applicables aux communes de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon et aux circonscriptions territoriales des îles Wallis et Futuna. »

« Pour le calcul du potentiel fiscal par habitant et du potentiel fiscal moyen par habitant mentionnés au cinquième alinéa du III° de l'article L. 2334-7, la population à prendre en compte est celle calculée l'année précédente en application de l'article L. 2334-2.

Pour l'application des quatrième et dernier alinéas de l'article L. 5219-8, les ressources retenues pour chaque établissement public territorial et pour la commune de Paris correspondent aux ressources perçues sur le territoire de chaque commune. Toutefois, les ressources et données financières de la métropole du Grand Paris qui ne sont pas susceptibles d'être territorialisées par établissement public territorial ou par commune sont réparties entre ces établissements et la commune de Paris au prorata des montants antérieurement perçus sur leur territoire. »

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

L’article L. 2334-17 du CGCT énumère les éléments permettant de calculer le montant de la dotation :

« L'indice synthétique de ressources et de charges mentionné à l'article L. 2334-16 pour les communes de 10 000 habitants et plus est constitué :

1° Du rapport entre le potentiel financier par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 2334-4 ;

2° Du rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion de logements sociaux dans le total des logements des communes de 10 000 habitants et plus ;

3° Du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer, dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de 10 000 habitants et plus ;

4° Du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune, calculé en prenant en compte la population définie au premier alinéa de l'article L. 2334-2.

Les logements sociaux retenus pour l'application du présent article sont les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré, aux sociétés d'économie mixte locales et aux filiales de la société ICADE, à l'exclusion des logements-foyers mentionnés au 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation. Sont aussi retenus comme des logements sociaux pour l'application du présent article les logements de la Société nationale immobilière ou de ses filiales qui appartenaient au 1er janvier 2006 à la société ICADE et qui sont financés dans les conditions fixées par le troisième alinéa de l'article L. 2335-3 et le dernier alinéa des articles L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1 du présent code. Sont également considérés comme des logements sociaux pour l'application du présent article les logements faisant l'objet d'une opération de requalification de copropriétés dégradées reconnue d'intérêt national selon les modalités définies à l'article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation. Sont également considérés comme des logements sociaux pour l'application du présent article les logements appartenant à l'Entreprise minière et chimique et aux sociétés à participation majoritaire de l'Entreprise minière et chimique, les logements appartenant aux houillères de bassin, aux sociétés à participation majoritaire des houillères de bassin ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France, les logements de la Société nationale immobilière qui appartenaient au 1er janvier 2001 aux Houillères du bassin de Lorraine et aux sociétés à participation majoritaire des Houillères du bassin de Lorraine et les logements appartenant à l'Etablissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais et les logements locatifs ayant bénéficié de prêts spéciaux consentis par le Crédit foncier de France appartenant à des personnes morales autres que celles citées ci-dessus à la condition qu'ils constituent sur le territoire d'une commune un ensemble d'au moins 2 000 logements. Les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte locales sont tenus de fournir au représentant de l'Etat dans la région, chaque année avant le 31 octobre, un inventaire par commune des logements sociaux dont ils sont propriétaires au 1er janvier. Le défaut de production de cet inventaire ou la production d'un inventaire manifestement erroné donne lieu à l'application d'une amende de 1 500 euros recouvrée comme en matière de taxe sur les salaires. Un décret fixe le contenu de l'inventaire mentionné ci-dessus.

Les aides au logement retenues pour l'application du présent article sont, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, les prestations prévues aux articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation et L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale.

Le revenu pris en considération pour l'application du 4° est le dernier revenu imposable connu.

L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition des rapports visés aux 1°, 2°, 3° et 4°, en pondérant le premier par 30 %, le deuxième par 15 %, le troisième par 30 % et le quatrième par 25 %. Toutefois, chacun des pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré pour l'ensemble des communes bénéficiaires d'au plus cinq points dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Les communes sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique. »

L'article R. 2334-4 du même code précise que

« *Le nombre de logements sociaux est apprécié au 1er janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle est versée la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.*

Le nombre total des bénéficiaires d'aides au logement, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer, mentionnés au 3° de l'article L. 2334-17 est apprécié au 30 juin de l'année précédant celle au titre de laquelle est versée la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. »

L'article R. 2334-4-1 du CGCT affirme que

« *I. – L'inventaire prévu à l'article L. 2334-17 est établi par la personne morale propriétaire. Il comporte les informations suivantes :*

A.-Données générales concernant :

1° Le propriétaire : nom ou raison sociale, dénomination usuelle, n° SIRET ;

2° Le gestionnaire : nom ou raison sociale, dénomination usuelle, n° SIRET ;

3° Le précédent propriétaire, s'il diffère de celui de l'année de l'inventaire : nom ou raison sociale, dénomination usuelle, n° SIRET ;

4° Le précédent gestionnaire, s'il diffère de celui de l'année de l'inventaire : nom ou raison sociale, dénomination usuelle, n° SIRET ;

5° Les logements : l'inventaire identifie, localise et dénombre les logements situés à une même adresse précise, ayant bénéficié du même financement initial, mis en service à la même date et ayant le même type de construction.

B.-Nombre de logements locatifs sociaux, au sens de l'article L. 2334-17, dans chaque ensemble, au 1er janvier de l'année de l'inventaire, pour chacune des catégories suivantes :

1° Ensemble ;

2° Mis en location dans le parc social pour la première fois au cours de l'année précédant l'inventaire ;

3° Vendus à des particuliers, au cours de l'année précédant l'inventaire ;

4° Démolis au cours de l'année précédant l'inventaire ;

5° Ayant changé d'usage au cours de l'année précédant l'inventaire ;

6° Résultant d'une opération de restructuration de logements pré-existants ;

7° Créés au cours de l'année précédant l'inventaire, à partir de locaux antérieurement destinés à un usage autre que l'habitation ;

8° Mis en location mais vacants à la date de l'inventaire ;

9° Vides, à la date de référence de l'inventaire, en attente ou en cours de gros travaux, de vente ou de démolition.

II. – Les modalités précises de collecte et de transmission des informations sont définies par arrêté conjoint du ministre chargé de l'équipement et du ministre chargé du logement. »

Enfin, l’article R. 2334-5 du CGCT dispose que

« *Le nombre total de logements utilisés pour le calcul des rapports mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2334-17 est égal au nombre d'articles du rôle général de taxe d'habitation, à l'exclusion des dépendances bâties non rattachées, l'année précédant l'exercice au*

cours duquel est répartie la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. »

Les éléments pris en compte dans le calcul des dotations sont donc :

- pour la dotation forfaitaire : le potentiel fiscal de la commune, la population regroupée et les recettes de fonctionnement ;

- pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale : le potentiel fiscal de la commune, son effort fiscal, sa population en zone urbaine sensible – zone franche urbaine, le nombre de logements sociaux, le nombre de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement et le revenu moyen par habitant.

	Dotation forfaitaire	DSU
Population	X	X
Potentiel fiscal / financier	X	X
Produits de fiscalité économique		
Effort fiscal		X
Coefficient d'intégration fiscale		
Population regroupée (logarithme)	X	
Superficie		
Pop en ZUS (QPV) - ZFU		X
ZRR		
Longueur de voirie		
Logements sociaux		X
Nombre d'élèves		
Bénéficiaires d'APL		X
Revenu moyen par habitant		X
Critère géographique		
Dépenses de fonctionnement		
Recettes de fonctionnement	X	

b- L'insuffisance de ces critères

Cependant, ces critères font l'objet de nombreuses critiques. De manière générale, la forfaitisation est critiquée en ce qu'elle méconnaît les réalités du territoire : « *les dotations de l'Etat n'ont plus qu'un vague lien avec les territoires et sont assez largement forfaitisées : dans la DGF des régions (5,3 milliards d'euros en 2008), 152 millions alimentent la dotation de péréquation ; dans la DGF des départements, les deux dotations de péréquation s'élèvent à 1,3 milliard pour une dotation globale de 12 milliards. Cependant, depuis la réforme de 2004, l'action du Comité des finances locales rétablit progressivement plus de péréquation dans la répartition de la DGF, car il augmente les dotations de péréquation plus vite que les dotations forfaitaires ou de compensation.* »[13]

Assez récemment, un rapport du Sénat critiquait déjà les méthodes de péréquations :

« *Selon un rapport du Commissariat général du plan, « la péréquation corrige 40 % des inégalités de pouvoir d'achat entre communes, 51 % entre départements et 54 % entre régions ».*

Si ces résultats sont significatifs, ils masquent le fait que le dispositif actuel de péréquation est illisible, tant pour les citoyens que pour les collectivités territoriales, et d'une complexité telle que sa gestion est rendue difficile. Ainsi, l'étude précitée conclut au fait que la dotation la plus péréquatrice, du fait de sa masse, serait, paradoxalement, la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). En revanche, les dotations explicitement dédiées à la péréquation, bien qu'ayant une plus forte intensité péréquatrice, réaliseraient moins de péréquation, du fait de leur montant modeste.

Pourtant, la DGF n'est pas principalement versée en fonction du potentiel fiscal de chaque collectivité. Ainsi, si les communes au potentiel fiscal par habitant le plus élevé perçoivent effectivement moins de DGF, ce qui est de nature à renforcer la péréquation, on constate que la répartition de la DGF entre les communes à faible potentiel fiscal par habitant ne semble que peu dépendre du potentiel fiscal par habitant. Ainsi, l'Etat dépense beaucoup pour verser des dotations dont le montant n'a pas principalement pour vocation de rectifier les écarts de richesse entre les collectivités territoriales les plus riches et les collectivités les plus pauvres. […]

Il apparaît donc que le système de péréquation dite « verticale », qui consiste en une répartition des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, n'est pas satisfaisant. »[14]

13 https://www.senat.fr/rap/r08-264-1/r08-264-11.pdf , pp. 139-140.
14 https://www.senat.fr/rap/r08-264-1/r08-264-11.pdf , pp. 143-146.

Le rapport parlementaire déposé le 31 mai 2018 pointe également du doigt l'incapacité de l'Etat à établir les besoins réels du département de la Seine-Saint-Denis.

- Critère de la population

Le premier critère utilisé est celui de la population, et donc du nombre d'habitants sur le territoire de la Seine-Saint-Denis. Ce critère est indispensable pour le calcul des dotations, toutefois, l'Etat fait preuve d'une carence en ce qu'il n'est pas en mesure de déterminer la densité de population exacte en Seine-Saint-Denis.

« *Selon les estimations publiées par l'INSEE, la Seine-Saint-Denis compte 1 646 105 habitants au 1er janvier 2018. […] le département est un sas d'entrée de la France par l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle qui accueille chaque année 65 millions de passagers dont 35 en entrée sur le territoire. Sur le flot d'entrants figurent des personnes désireuses de demeurer en France mais ne disposent pas des titres de séjours les y autorisant. S'ils ne figurent pas dans les statistiques officielles, ces hommes, femmes et enfants sont une réalité démographique avec laquelle les pouvoirs publics doivent compter. Or ces derniers n'arrivent pas à les décompter. […] L'Etat n'est plus proactif. L'INSEE est rattaché au ministère de l'économie et des finances et aucune instruction ne lui est donnée pour améliorer ou repenser ses outils en fonction des réalités démographiques de notre temps*. »

En outre, le rapport relève que « *au niveau local, le fichier des titres de séjour AGDREF est la source principale de connaissance des flux de population étrangère. […] Cependant, cette base d'information est peu fiable pour mesurer le nombre d'étrangers effectivement présentes dans le département, car elle ne prend en compte que les seuls titres de séjour en cours de validité. De plus, lorsque les personnes déménagent, elles n'actualisent pas forcément leur adresse dans ce fichier.* »[15]

Mais surtout, la part de population en situation irrégulière est inconnue sur le territoire de la Seine-Saint-Denis, les critères actuels de calcul laissant une « marge d'erreur de 33%. »[16]

Enfin, il existe un décalage conséquent entre les données démographiques transmises par l'INSEE, qui sont mis à jour tous les trois ans, et la réalité.

15 Rapport d'information n°1014, 31 mai 2018, p.22.
16 Idem, p.23.

Certaines communes connaissent une croissance démographique très importante. Ainsi, la transmission de données démographiques et leur prise en compte tous les trois ans engendre de grandes difficultés pour la commune qui doit assumer la croissance démographique, et donc les besoins grandissant de la population, sans que les montants de dotations correspondent exactement à ses besoins réels.

Ainsi, l'Etat n'a pas développé les outils adaptés pour quantifier la population réelle sur le territoire de Seine-Saint-Denis, et donc des communes de ce territoire, alors même que la densité de population est le critère principal de calcul des concours financier de l'Etat envers les collectivités territoriales, que ce soit pour la dotation forfaitaire ou les dotations de péréquation.

L'absence de calcul effectif de la population présente sur le territoire des communes constitue une carence fautive de l'Etat dès lors que ce celui-ci a une obligation de concours financier envers les communes tendant vers une égalité entre les territoires et une prise en compte de l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines.

- Critère des APL et logements sociaux

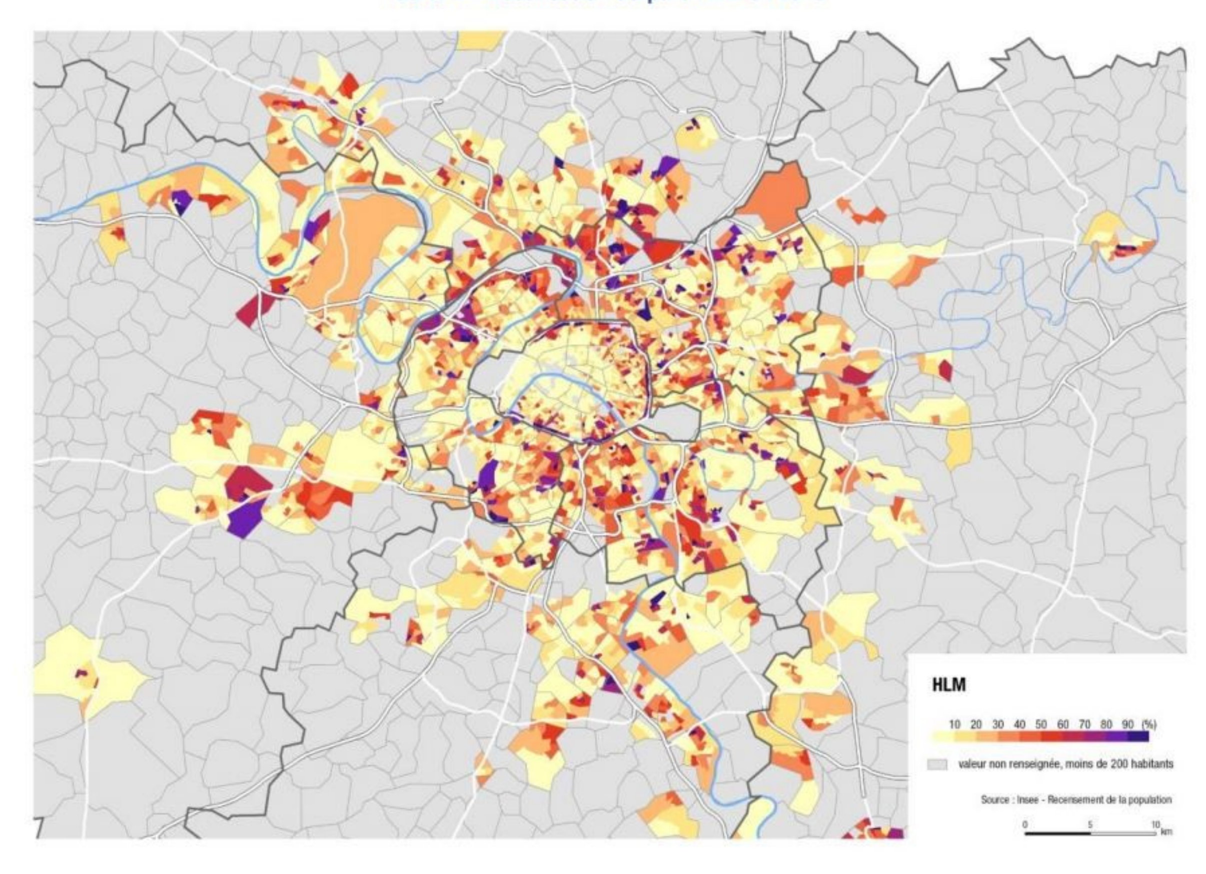
Le calcul de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prend en compte d'autres critères, notamment le nombre de logements sociaux ou encore le nombre de bénéficiaire de l'Aide personnalisée au logement (APL).

Ces deux recensements font également l'objets de vives critiques.[17]

Sur la proportion de logements sociaux, bien que les communes du territoire de Seine-Saint-Denis comprennent la part de population ayant les revenus les moins élevés sur le territoire d'Île-de-France, la proportion des logements sociaux n'y est pas la plus élevée[18] :

17 https://www.senat.fr/questions/base/2015/qSEQ15121343S.html
18 Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, *Gentrification et paupérisation au cœur de l'Île-de-France, Evolutions 2001-2005*, Mai 2019, p.36.

Carte 4 – Localisation du parc HLM en 2015



Ce constat remet en cause, en tant que tel, le principe du critère et les conditions d’accès aux logements sociaux.

Dans la note d’information du 14 juin 2019 relative à la répartition de la dotation de la solidarité urbaine et de cohésion sociale pour l’exercice 2019, il est précisé dans l’annexe 6 que le recensement des logements sociaux est fondé sur celui du Répertoire du parc locatif social (RPLS).

Ce recensement présente des différences avec l’inventaire effectué dans le cadre de la Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (Loi SRU) en excluant par exemple, les logements sociaux conventionnés et appartenant à des personnes privées, ou encore les logements types logement-foyers donnant lieu à la perception d’une redevance, les places répertoriées dans les centres d’hébergement et de réinsertion sociale et les résidences sociales.[19]

19 Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Note d’information relative à la répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) pour l’exercice 2019*, 14 juin 2019, Annexe 6 : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/FLAE/Circulaires_2019/note_dinformation_2019_dsu.pdf

Cette différence, outre le flou dans le calcul du montant de la dotation, crée un réel préjudice aux communes en ce qu'elle évince la spécificité d'une population dans le besoin et nécessitant un engagement de moyens conséquent.

En l'état actuel, ce critère ne permet donc pas à l'Etat de remplir son obligation de concours financier aux collectivités territoriales, tendant vers une égalité entre les territoires et une prise en compte de l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines.

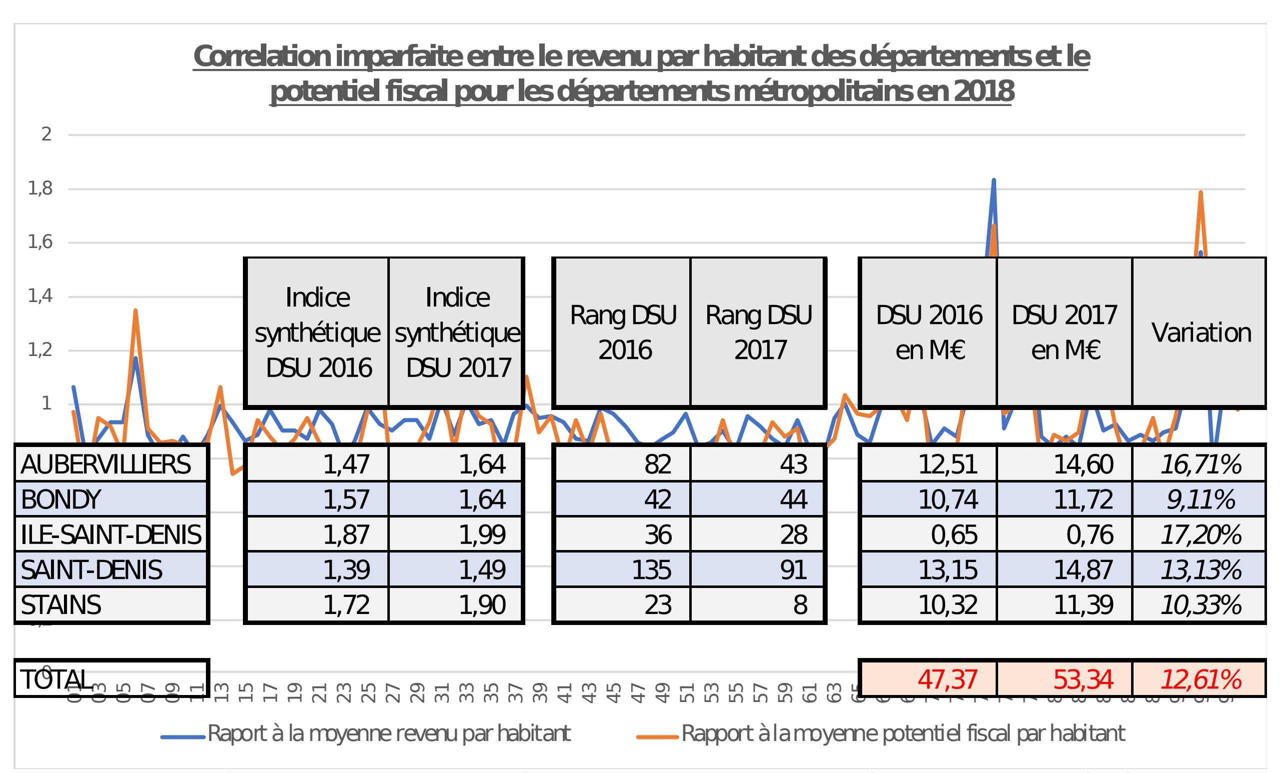
- **Critère du revenu par habitant**

C'est un critère indirect de charges pour la collectivité : plus une commune abrite une population aux bas revenus, plus elle a de charges nettes (il s'agit de la différence entre les dépenses engagées et les recettes perçues par la commune). En effet, dans des zones où la population est caractérisée par des bas revenus, la Commune met en place des services publics qui nécessitent d'engager une dépense. Toutefois, l'accès à ces services publics dépend, en termes de coût pour les habitants d'un quotient familial calculé sur les revenus. Alors que le coût de la gestion du service public mis en place par la Commune reste le même, les recettes qu'elle perçoit à ce titre sont bien inférieures.

Depuis quelques années, ce critère joue un rôle croissant dans les systèmes de péréquation, qu'il y fasse son apparition ou qu'il soit pondéré plus favorablement (de 10% à 25% par exemple pour le calcul de l'indice synthétique utilisé dans le mécanisme de la dotation de solidarité urbaine).

Il n'est en effet pas rare qu'une collectivité présente à la fois un critère de richesse fiscale favorable et un critère de revenu défavorable : il s'agit de territoires riches à population pauvre.

Concernant la Seine-Saint-Denis, l'écart est important pour la décorrélation entre le revenu et le potentiel fiscal à l'échelle départementale en métropole en 2018.



	Indice synthétique DSU 2016	Indice synthétique DSU 2017	Rang DSU 2016	Rang DSU 2017	DSU 2016 en M€	DSU 2017 en M€	Variation
AUBERVILLIERS	1,47	1,64	82	43	12,51	14,60	*16,71%*
BONDY	1,57	1,64	42	44	10,74	11,72	*9,11%*
ILE-SAINT-DENIS	1,87	1,99	36	28	0,65	0,76	*17,20%*
SAINT-DENIS	1,39	1,49	135	91	13,15	14,87	*13,13%*
STAINS	1,72	1,90	23	8	10,32	11,39	*10,33%*
TOTAL					47,37	53,34	*12,61%*

Ainsi, il serait nécessaire de pondérer davantage le critère qui est bénéfique au territoire de Seine-Saint-Denis (cf. ci-dessous la progression de la DSU entre 2016 et 2017 sur les communes d'Aubervilliers, Bondy, L'Ile-Saint-Denis, Stains et Saint Denis).

Il s'agit donc là, à nouveau, d'un critère pour lequel l'Etat n'a pas pris les mesures nécessaires afin qu'il prenne en compte les spécificités de la Seine-Saint-Denis, révélant la carence fautive de l'Etat à remplir sa double obligation.

- **Critère du potentiel fiscal ou le potentiel financier**

Le critère du potentiel fiscal est également critiqué. En effet, ce critère est utilisé pour calculer le montant de la dotation forfaitaire et le montant de la DSU.

Dans son « Atlas des inégalités territoriales », la commune de La Courneuve relevait que

"*Si les dotations de péréquations ont bien augmenté afin de compenser en partie la baisse de la DGF, il s'agit d'un dévoiement de cet outil initialement conçu pour réduire les écarts de richesses entre les collectivités territoriales. Pire encore, un mécanisme administratif complexe institué par la mise en place de la dernière loi de décentralisation (loi « NOTRe » ;2015) ayant*

notamment conduit à la création de la Métropole du Grand Paris fait transiter sur les comptes de la Ville la somme de 10,1 millions d'euros, une somme versée par la Métropole et mécaniquement réservée à l'EPT Plaine Commune. Une opération neutre donc, si elle n'augmentait par artificiellement le « potentiel financier » de la ville sur la base duquel sont calculées les fameuses dotations de péréquation.

Le résultat ?

Un potentiel financier par habitant qui passe de 1 382 € en 2015 à 1 408€ en 2016, et de nouvelles pertes sèches pour la ville qui, sur la même période (2014-2019), atteignent presque la somme de 5 millions d'euros d'aides non versées ».[20]

Une fois de plus, le critère utilisé pour calculer les dotations pourrait s'avérer utile, si des outils étaient mis en place pour permettre de prendre en compte la spécificité du territoire de la Seine-Saint-Denis.

Ainsi, les bases permettant de calculer le potentiel fiscal sont obsolètes. Il serait nécessaire de réviser les valeurs locatives.

En outre, la fiscalité professionnelle unique des établissements publics de coopération intercommunale ne bénéficie aux communes alors qu'elles en sont membres. Cela entraîne une intégration, dans le potentiel fiscal des communes concernées, des richesses fiscales du territoire non pas au prorata des bases d'imposition physique, mais au prorata de la population.

Par conséquent, les méthodes de calcul de ces critères ne sont pas adaptées pour tendre vers une égalité effective entre les collectivités territoriales, et pour assurer l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines.

Il s'agit là pourtant d'obligation à la charge à l'Etat ce qui révèle une carence fautive de l'Etat.

2. Des réalités sociales mal évaluées

20 « Atlas des inégalités territoriales à la Courneuve, démonstration d'une discrimination d'Etat », La Courneuve, Avril 2019, p. 29. https://lacourneuve.fr/sites/default/files/2019-04/Atlas%20des%20inegalites_EXE_WEB_0.pdf

Afin de répondre à son obligation de concours financier, tout en assurant le principe d'égalité entre les collectivités territoriales et l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines, l'Etat devrait également prendre en compte des réalités sociales qu'il n'est pas en mesure d'évaluer faute d'avoir mis en place des outils adaptés.

a. L'absence d'outils pour évaluer le niveau réel des élèves

Le rapport parlementaire met en avant les carences de l'Etat à mettre en place des outils effectifs pour analyser le niveau des élèves, permettant ainsi une évaluation juste des montants à allouer aux demanderesses afin qu'elles puissent assurer un service public de l'éducation adapté aux caractéristiques du territoire :

« *L'éducation nationale ne dispose pas d'outils lui permettant de mesurer, de façon régulière et standardisée, les acquis, les niveaux et les compétences des élèves par bassin d'éducation, par établissement ou par dispositif pédagogique. […] le ministère de l'éducation nationale ne sait pas quel est le niveau réel des élèves des établissements de Seine-Saint-Denis, en dehors des résultats du brevet des collèges et du baccalauréat. Il ne peut donc pas estimer l'efficience des réformes pédagogiques, des dispositifs prioritaires dans ce département.* »

Le constat est sans appel. L'Etat n'a pas la capacité d'évaluer les difficultés auxquelles est confronté le département de la Seine-Saint-Denis en matière d'éducation. Par conséquent, il n'est pas en mesure d'évaluer les besoins financiers réels des communes du département pour mettre en place, notamment des cours du soir afin d'apporter un soutien scolaire aux élèves en difficulté.

b. Le caractère incomplet des statistiques officielles sur la délinquance

Les carences de l'Etat se situent également au niveau de l'évaluation des besoins des communes en matière de sécurité.

Les statistiques nationales relatives à la délinquance sont effectuées grâce à un fichier nommé « Etat 4001 », qui selon le site internet www.sig.ville.gouv.fr, est une « *source administrative relevant les faits constatés (délits et crimes) par les services de police, de gendarmerie et la préfecture de police de Paris (nomenclature différente sur la capitale), c'est-à-dire les crimes ou délits portés à la connaissance de ces services ou découverts par ceux-ci. L'État 4001 concerne exclusivement les faits faisant l'objet d'une procédure judiciaire transmise au parquet (à la suite d'une*

plainte ou d'une enquête de police pour les faits les plus graves). Il exclut donc :

- *les contraventions de toute nature et les délits routiers qui, tout en étant portés à la connaissance des services, ne sont pas enregistrés dans l'outil de statistique officiel ;*
- *l'intégralité des infractions au séjour des étrangers et des faits portés sur la main courante ;*
- *les infractions constatées par d'autres institutions (douanes, inspections du travail, répression des fraudes)…* »

Avec une limite de 107 infractions, ce fichier ne prend pas en compte les infractions commises en milieu familial ou par le vecteur d'internet. En outre, l'Etat 4001 des services de police et de gendarmerie n'est pas relié aux informations et statistiques tenues par les parquets.

Une fois de plus, l'Etat n'a pas mis place des outils efficaces permettant d'analyser les besoins réels des collectivités territoriales en matière de maintien de l'ordre, et notamment pour les communes du département de la Seine-Saint-Denis, qui font face à une délinquance particulièrement accrue.

Or, la juridiction administrative a, dans les cas les plus tragiques, la possibilité et la responsabilité de retenir la carence normative ou exécutive de l'État, en particulier lorsque son manquement a entrainé des conséquences intolérables pour ses administrés. Le principe de responsabilité en cas de carence fautive de l'État est ainsi reconnu de longue date par le juge administratif.

Par conséquent, les méthodes de calcul des dotations, aussi bien pour la dotation forfaitaire que pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, révèlent une carence fautive de l'Etat à prendre des mesures adaptées permettant de remplir son obligation de concours financiers au collectivités territoriales, et ce en favorisant le principe d'égalité entre les collectivités territoriales et l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines, engageant ainsi la responsabilité de l'Etat.

Mais l'Etat engage également sa responsabilité en ce que, par son désengagement dans ses missions régaliennes, il impose, de facto, aux communes, des dépenses qui sont à sa charge hors de tout cadre légal.

III/ Des dépenses illégales imposées aux communes

L'article 72-2 de la Constitution prévoit que

> « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.*
> *Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.*
> *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.*
> ***Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.***
> *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.* »

Cette disposition constitutionnelle est également reprise dans un cadre législatif.

En effet, l'article L. 1611-1 du code général des collectivités territoriales dispose que

> « Aucune dépense à la charge de l'Etat ou d'un établissement public à caractère national ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qu'en vertu de la loi ».

Ainsi, en l’absence de texte législatif, les collectivités territoriales, ce qui comprend les communes, n’ont pas à supporter des dépenses qui sont normalement à la charge de l’Etat.

Le Conseil d’Etat a retenu que la responsabilité de l’Etat était engagée lorsqu’une commune a dû engager des dépenses à la charge de l’Etat, alors que ce transfert n’est pas prévu par un texte législatif (CE, 22 octobre 2010, *Commune de Versailles*, n° 328102).

Dans les trois domaines visés par la présente demande (justice, sécurité et éducation), l’Etat a fait preuve d’un désengagement complet qui a obligé les communes à prendre des mesures visant à compenser cette inaction.

Ce désengagement prend la forme d’une répartition inadaptée des agents de l’Etat sur le territoire. En effet, il a été démontré que l’effectif des agents de l’Etat sur les communes de la Seine-Saint-Denis est inférieur à celui des autres départements. Faute d’un effectif d’agents suffisant, les communes sont obligées de compenser, en recrutant des auxiliaires, engageant des dépenses qui sont normalement à la charge de l’Etat.

Les communes demanderesses se voient alors imposer des dépenses qui sont normalement à la charge de l’Etat, et ce sans qu’un texte législatif n’ait été promulgué.

De manière non exhaustive, les communes se voient imposées des dépenses dans les trois domaines visés par le rapport parlementaire du 31 mai 2018.

A. <u>En matière de sécurité</u>

L’article L. 1142-2 du code de la défense dispose que

> « Le ministre de l'intérieur est responsable de la préparation et de l'exécution des politiques de sécurité intérieure et de sécurité civile qui concourent à la défense et à la sécurité nationale et **il est, à ce titre, sur le territoire de la République, responsable de l'ordre public, de la protection des personnes** et des biens ainsi que de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général.
>
> A ce titre :
>
> 1° Il est chargé de l'anticipation et du suivi des crises susceptibles d'affecter la sécurité intérieure et la sécurité civile ;
>
> 2° Il contribue à la planification interministérielle en matière de sécurité nationale. Il prépare les plans à dominante d'ordre public, de protection et de sécurité civiles ;

3° Il assure la conduite opérationnelle des crises ;

4° Il s'assure de la transposition et de l'application de l'ensemble de la planification gouvernementale par les représentants de l'Etat dans les zones de défense et de sécurité, les départements et les collectivités d'outre-mer ;

5° Il est responsable du renseignement intérieur, sans préjudice des compétences des ministres chargés de l'économie et du budget.

En matière de sécurité économique, sous réserve des compétences du ministre de la défense dans le domaine de l'armement, le ministre de l'intérieur assure la protection du patrimoine matériel et immatériel de l'économie française.

Son action s'exerce sur le territoire en liaison avec les autorités militaires en s'appuyant sur le représentant de l'Etat dans les zones de défense et de sécurité ».

L’article 18 du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer prévoit que

« *Sans préjudice des compétences de la direction des ressources humaines et de la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières, la direction des ressources et des compétences de la police nationale assure l'administration générale de la police nationale.*

Elle participe à l'élaboration et à l'exécution du budget du ministère en ce qui concerne la police nationale. Elle répartit les moyens financiers entre les services de police et s'assure de leur bonne utilisation.

Elle définit les principes de la gestion des ressources humaines, elle prépare, en liaison avec la direction des ressources humaines, les textes législatifs et réglementaires intéressant les différentes catégories de personnels et assure l'organisation des carrières et le recrutement des personnels contractuels.

Elle prépare, en liaison avec les directions concernées du ministère, les programmes immobiliers, informatiques et de transmissions de la police nationale et en suit l'exécution. Dans le cadre des principes généraux qui régissent l'action sociale, elle la définit et la met en œuvre pour les personnels relevant de sa compétence ».

Ainsi, la répartition des effectifs de la police nationale sur le territoire relève du ministère de l’Intérieur.

Toutefois, il a été démontré que le nombre d’agents de la police nationale sur le territoire de la Seine-Saint-Denis est bien inférieur aux besoins réels des communes demanderesses en matière de sécurité (cf. I.B.2)

A titre d’exemple, en matière de sécurité, certaines communes pour SAINT-DENIS, sont tenus d’engager des moyens financiers pour assurer une présence policière renforcée ou encore installer et gérer un système de vidéo protection. La commune de BONDY a dû également investir dans un système de vidéo protection qui engage des frais d’installation et de maintenance.

Afin de garantir, de manière effective, la sécurité de leurs habitants, les communes demanderesses se sont donc vu imposer des dépenses, normalement à la charge de l’Etat, sans que ce transfert soit prévu par un texte législatif.

B. <u>En matière d’éducation</u>

L’article L. 212-3 du code de l’éducation dispose que

> « *Le nombre d'enseignants du premier degré affectés à chaque département par le recteur d'académie est déterminé en prenant en compte les effectifs scolaires liés à la population des saisonniers* ».

Il revient donc au recteur académique de répartir les enseignants du premier degré dans chaque département.

Or, le recteur académique représente le « ministère de l'Éducation nationale. Il fait partie des services déconcentrés de l'État, c'est-à-dire qu'il assure le relais sur le plan local des décisions prises au niveau national et gère localement les services de l'État ».[21]

La décision de répartition des enseignant du premier degré appartient donc à l’Etat.

Toutefois, ainsi qu’il l’a été rappelé plus haut, les effectifs sont insuffisants, entraînant un retard considérable dans le parcours scolaire des élèves (cf. I.B.1)

21 http://www.ac-creteil.fr/pid31122/fonctionnement-de-l-academie.html

Certaines communes, dont les communes demanderesses ont dû recruter des assistants éducatifs pour pallier cette répartition inadéquate. A titre d'exemple, la commune de STAINS a dû mettre en place des Agents territoriaux spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) pour venir en aide aux enseignants.

Afin d'assurer un accès effectif à l'éducation à leurs habitants, les communes demanderesses se sont donc vu imposer des dépenses, normalement à la charge de l'Etat, sans que ce transfert soit prévu par un texte législatif.

C. En matière de justice

L'article L. 111-2 alinéa 1er du code de l'organisation judiciaire dispose que

« Le service public de la justice concourt à l'accès au droit et assure un égal accès à la justice ».

L'article L. 111-4 dispose que

« La permanence et la continuité du service public de la justice demeurent toujours assurées ».

En outre, la répartition des magistrats et greffiers relève de la compétence du Garde des Sceaux. Le Garde des Sceaux décide de la répartition au travers d'une circulaire dite « circulaire de localisation des emplois ».

Ainsi, en 2018, une circulaire était prise pour la répartition des magistrats.[22] La même année, une circulaire était prise pour assurer la répartition des greffiers.[23]

Toutefois, il a été démontré que, sur le territoire de la Seine-Saint-Denis, le service public de la justice présente de lourds dysfonctionnements, notamment en raison de l'effectif des magistrats des greffiers affectés au tribunaux territorialement compétents. Ces dysfonctionnements engendrent des retards considérables, si l'on compare les délais avec des communes d'autres départements (cf. I.B.3)

Les communes ont dû prendre des initiatives pour pallier le dysfonctionnement dans le domaine de la justice, qui est pourtant une activité régalienne de l'Etat pour laquelle il est seul compétent. Ainsi, la commune de STAINS a mis en place une Maison du droit et de la médiation

22 http://justicecgc.e-monsite.com/medias/files/localisation-emplois-magistrats-3.pdf
23 http://justicecgc.e-monsite.com/medias/files/localisation-emplois-fonctionnaires.pdf

pour compenser le désengagement de l'Etat en matière d'accès à la justice sur le territoire de la Seine-Saint-Denis. La commune de l'ILE-SAINT-DENIS a dû, pour sa part, mettre en place une permanence d'écrivains publics.

Afin d'assurer un accès effectif à la justice à leurs habitants, les communes demanderesses se sont donc vu imposer des dépenses, normalement à la charge de l'Etat, sans que ce transfert soit prévu par un texte législatif.

Ainsi, face au désengagement de l'Etat dans ses activités régaliennes, les communes ont dû créer des postes pour assurer les missions de l'Etat. Partant, l'Etat a imposé, de facto, des dépenses aux communes alors que ces dépenses sont à sa charge et qu'elles n'ont pas été prévues par un texte législatif.

Il s'agit là d'une violation de l'article L. 1611-1 du code général des collectivités territoriales.

La responsabilité pour faute de l'Etat est engagée.

IV/ Liens de causalité et préjudices

A. Lien de causalité

A plusieurs reprises, le juge administratif a caractérisé un lien de causalité entre la carence fautive de l'Etat à prendre les mesures nécessaires en matière de finances publiques, et le préjudice subi par les collectivités territoriales obligées de compenser l'inaction des pouvoirs publics.[24]

Dans le cas présent, la carence de l'Etat dans l'établissement de critères effectifs permettant un calcul des dotations visant une égalité entre les collectivités territoriale et l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines, et notamment les communes du territoire de la Seine-Saint-Denis, est bien à l'origine du préjudice subie par les communes du département, qui ont dû produire de nombreux efforts financiers pour assurer leur développement et le bien-être de leurs citoyens, ainsi que leur accès à la justice, l'éducation et à la sécurité.

Par conséquent, l'existence d'un lien de causalité entre les carences fautives de l'Etat en matière de calcul de dotations forfaitaires et de péréquation et

24 Conseil d'Etat, 30 décembre 2009, n° 325824, n° 330223 ; CE, 22 octobre 2010, Commune de Versailles, n° 328102.

les conséquences dommageables pour les communes du territoire de la Seine-Saint-Denis est avéré.

Il existe également un lien de causalité entre le fait que l'Etat impose, de manière illégale, des dépenses aux communes alors que ces dépenses sont à sa charge et les conséquences dommages pour les communes du territoire de Seine-Saint-Denis.

B. <u>Un préjudice subi par les communes</u>

Face à une situation mal évaluée, les communes demanderesses de Seine-Saint-Denis n'ont pas la capacité financière pour faire face aux réalités de leurs besoins.

La carence de l'Etat à évaluer correctement les besoins des communes de Seine-Saint-Denis leur cause un préjudice direct, certain et personnel.

Leur préjudice est également aggravé par le fait que l'Etat, par son désengagement, fait peser sur les communes demanderesses des dépenses qui sont, en l'absence d'un texte législatif spécifique, à la charge de l'Etat.

Ce préjudice est d'autant plus important que, dans le cadre d'une diminution des dotations, les charges des communes progressent et la compensation financière de l'Etat diminue :

> « *De fait, si la compensation des transferts de compétences est bien intégrale à la date de ces transferts, conformément à l'article 72-2 alinéa 4 de la Constitution, les charges financières, qui en résultent, continuent à progresser inexorablement alors que la compensation financière de l'État, au contraire, diminue*. »[25]

Les communes demanderesses demandent à l'Etat de les indemniser de tous les préjudices qu'elles ont respectivement subis par la carence fautive de l'Etat et par les dépenses illégales qui leur sont imposées, dont les montants pourront être déterminés par une expertise.

25 https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-constitution-et-les-finances-locales

***

Il ressort de ce qui précède que les communes demanderesses sont fondées à demander à l'Etat de :

- mettre, sans délai, un terme à l'ensemble de ces carences qui, à défaut, continuent d'engager la responsabilité de l'Etat ;

- l'indemnisation de tous les préjudices résultant des faits générateurs invoqués et notamment les dépenses engagées dans les domaines de la justice, de l'éducation et de la sécurité ;

- ordonner qu'une expertise soit diligentée afin d'évaluer le préjudice exact subi par les communes demanderesses ;

En ce entendu,

- prendre toutes les mesures utiles pour permettre un calcul des dotations adapté aux besoins réels des communes demanderesses.

En cas de rejet de la présente demande, le tribunal administratif compétent sera saisi.

Azzedine TAIBI
Pour la Commune de STAINS

Mériem DERKAOUI
Pour la Commune d'AUBERVILLIERS

Laurent RUSSIER
Pour la Commune de SAINT-DENIS

Sylvine THOMASSIN
Pour la Commune de BONDY

Mohamed GNABALY
Pour la Commune de l'ÎLE-SAINT-DENIS